

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y EL TLC

Néstor de Buen Lozano

Sumario: I. Los pasos hacia la integración; II. La Unión Europea; III. La cláusula social: exigencia y explicación; IV. Los fines económicos del Tratado de Libre Comercio (TLC); V. Presencia laboral en el TLC; VI. Bush y Clinton: la exigencia de los acuerdos paralelos; VII. El Acuerdo de Cooperación Laboral; VIII. Los fines económicos y el disfraz social; IX. Soberanía y fiscalización; X. A fin de cuentas ¿qué?

I. LOS PASOS HACIA LA INTEGRACIÓN

El mundo, después del proceso de recuperación económica posterior a la Segunda Guerra Mundial descubrió el multinacionalismo, una búsqueda afortunada de materias primas *in situ* acompañadas de mano de obra barata, y, por supuesto, de la superación de las barreras arancelarias. La pérdida de ingresos fiscales por importación de productos extranjeros se superaba con creces por los países del Tercer Mundo, por el incremento del empleo local y las contribuciones al impuesto sobre la renta y a la seguridad social.

En ocasiones algunos países planteaban medidas proteccionistas frente a esos nuevos personajes, a veces torvos, de la economía mundial. Los controles y limitaciones a la inversión extranjera formaron parte de algunas corrientes populistas que, sin embargo, no lograban del todo superar el escollo de la presencia ficticia de socios nacionales.

La desconfianza frente a lo extranjero, característica principal de la economía latinoamericana a partir de la década de los cuarenta, había motivado altos aranceles, aunque sí eran bienvenidos los compradores de materias primas y de manera especial, los créditos de los bancos internacionales de desarrollo.

El miedo a los inversionistas de fuera, en países con amargas experiencias de colonialismo, sin embargo, no era nuevo. Nada menos que en 1811 D. Juan López Cancelada publicaba un libro intitulado **Ruina de la Nueva España si se declara el comercio libre con los extranjeros. Exprésanse los motivos**¹ según recuerda con agudeza Antonio García de León². Y allí mismo da cuenta de las hazañas de Joel R. Poinsett, el agudo agente norteamericano que en el verano de 1822 desembarca en Veracruz, con el propósito, entre otras razones, de impedir la celebración de un tratado mexicano-británico de relaciones comerciales. Tuvo éxito.

Europa intentó desde el siglo XIX lograr la unión, a partir de la «Santa Alianza» fundada tras la derrota napoleónica, proyecto que pese a los obstáculos que le enfrenta Charles de Gaulle, pero inspirado positivamente en personajes como Aristide Briand, el conde Coudenhove-Kalergi y Winston Churchill, según relata con buen acopio de información Alfredo Montoya Melgar³, daría lugar a la creación de organismos multinacionales como es el Consejo de Europa (1949) con su Carta Social Europea (1961) el Código Europeo de Seguridad Social (1964) y el Estatuto del Trabajador Migrante (1977).

Sin embargo, lo más notable será el punto de partida de la Unión Europea (UE), con la firma del Tratado de París (18 de abril de 1951) que crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), antecedente de la Comunidad Económica Europea (CEE) nacida como resultado del llamado Informe SPAAK, de 23 de abril de 1956 y cuya formalización se produce en la firma de los Tratados de Roma (25 de mayo de 1957).

El grupo original se integraba con Alemania (República Federal), Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos. En 1972 se

¹ López Cancelada, D. Juan., **Ruina de la Nueva España si se declara el comercio libre con los extranjeros. Exprésanse los motivos**, Imprenta de D. Manuel Santiago de Quintana, Cádiz.

² García de León, Antonio, «El libre comercio, el americano feo y la pérfida Albión en los albores del México independiente», **La Jornada Semanal**, 3 de julio de 1991.

³ Montoya Melgar, Alfredo, **Derecho social europeo**, en colaboración con Jesús Ma. Galiana Moreno y Antonio V. Sempere Navarro, Tecnos, Madrid, 1994, pp.23-34, en esto y en lo que sigue.

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y EL TLC

incorporan la difícil Gran Bretaña e Irlanda y Dinamarca; en 1982 Grecia y en 1985 España y Portugal para crear el Grupo de los Doce, hoy en trance de aumentar a partir de 1995. Su estructura fundamental se da ahora a través del controvertido Tratado de Maastricht.

De carácter sustancialmente económico, la hoy UE, como señala Montoya Melgar ⁴, contempla los objetivos sociales como medio o instrumento para alcanzar finalidades económicas. Si bien puede señalarse un ensanchamiento de la acción social comunitaria aunque, sugiere Montoya Melgar, con resultados relativos:

«Entusiasmo programático y no mucho más hay también en la denominada “Carta Social Comunitaria de Derechos Fundamentales de los Trabajadores” (Estrasburgo, 9-12-1989), seguida de un “Programa de Acción” para su desarrollo; texto tan ensalzado en su ambición como corto en su alcance real»⁵.

La década de los ochenta pone de manifiesto la nueva tendencia hacia la globalización, una integración multinacional de las economías de región cuyos ejes serían Europa, los Estados Unidos de Norteamérica (EU) y el Japón con sus cuatro emprendedores asociados: Taiwán, Corea, Hong-Kong y Singapur. Pero los EU no se bastaban a sí mismos y ello los llevó a procurar alianzas con sus vecinos, en primer término Canadá (Tratado de Libre Comercio de 1989) y después con México, dificultades importantes de por medio (1994).

II. LA UNIÓN EUROPEA

Está fundada en la concepción de las cuatro libertades: libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales según lo establece el Tratado de Roma. Explica Pedro Luis Gomis Díaz ⁶ que la norma inspiradora de la libre circulación de personas sería el Convenio 97 de la OIT relativo a los trabajadores emigrantes, revisado en 1949.

⁴ Montoya Melgar, *op.cit.*, p.27

⁵ *Ibidem*, p.30.

⁶ Gomis Díaz, **Aspectos sociales de la integración de España en las Comunidades Europeas. La libre circulación de trabajadores**. Instituto de Estudios Sociales, Ministerio de Trabajo, sin fecha, pero alrededor de 1980, p.36

Para Juan Antonio Sagardoy, autor del prólogo, esa libre circulación podría clasificarse como el principal logro de la Comunidad Europea ⁷.

En la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (discutida y semiaprobada en Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989) ese tema sería objeto de preocupación especial. Es oportuno reproducir los incisos 1, 2 y 3 el Título Primero relativo a los derechos sociales fundamentales de los trabajadores.

«1. Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a la libre circulación en todo el territorio de la Comunidad, con reserva de aquellas limitaciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de salud pública.

»2. El derecho a la libre circulación permite a cualquier trabajador ejercer cualquier profesión u oficio dentro de la Comunidad en base a principios de igualdad de trato para el acceso al trabajo, las condiciones de trabajo, así como la protección social del país de acogida.

»3. El derecho de la libre circulación implica, asimismo:

- »— la armonización de las condiciones de estancia en todos los Estados miembros, especialmente en lo que se refiere a la unidad familiar;
- »— la supresión de obstáculos derivados de la falta de reconocimiento de diplomas o de cualificaciones profesionales equivalentes;
- »— la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores fronterizos».

En términos generales la UE destaca aspectos fundamentales de la protección social a partir del diálogo social, instrumento europeo de equiparación ⁸, con énfasis especial en la igualdad laboral por razón de sexo; derechos de los trabajadores en caso de transmisiones de empresas; despidos colectivos o insolvencia empresarial; derecho de información y participación de los trabajadores; medidas de seguridad e higiene y salud en el trabajo; políticas de empleo y formación profesional con el apoyo del Fondo Social Europeo, y un énfasis mayor en los temas de la seguridad social.

⁷ *Ibidem*, p.6.

⁸ Montoya Melgar, **op.cit.**

Todo ello permite concluir que el derecho social europeo es una realidad, integrado a partir del Protocolo sobre Política Social del Tratado de Maastricht y de su Acuerdo Anexo, que como indican los mismos autores no fueron aprobados por el Reino Unido pese a la aprobación general del Tratado en 1992.

III. LA CLÁUSULA SOCIAL: EXIGENCIA Y EXPLICACIÓN

Es curiosa la penetración de la preocupación social en los pactos comerciales internacionales. Parecería que una conciencia colectiva inspira la necesidad de contemplar derechos sociales al lado de la mejor manera de hacer negocios. Sin embargo, no es exactamente así. De hecho la cláusula social es, por el contrario, una especie de garantía de juego limpio en materia comercial ya que su intención es comprometer, particularmente a los países de menor desarrollo, a constituir o, en el mejor de los casos, mantener y cumplir, normas laborales que equilibren el costo social de la producción de mercancías o servicios. En el fondo y quizá en la superficie, una exigencia egoísta que ve por la competencia comercial y no por la justicia social.

El antecedente de esa preocupación habría aparecido en la Sección 31 de la Ley de Comercio norteamericana de 1974 (**Trade Act**), ya reformada, que define la negativa de reconocimiento de los derechos internacionalmente reconocidos a los trabajadores como una práctica comercial indebida, según explica Jorge Pérez López ⁹, si dichas prácticas afectan o restringen el comercio norteamericano. Ahora corresponde regular esa situación a la **Omnibus Trade and Competitiveness Act**, de 1988, puesta en vigor el 23 de agosto de 1988.

Con anterioridad a esta última ley, el problema aparecería también consagrado en diversas disposiciones norteamericanas como la

⁹ Pérez López, Jorge, «Worker Rights in the US Omnibus Trade and Competitiveness Act», reimpresión del número de abril de 1990 del **Labor Law Journal**, Chicago, Illinois.

Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA) que instrumentó la denominada Iniciativa de la Cuenca del Caribe; la legislación de 1984 que hizo extensivo el Sistema Generalizado de Preferencias; la ley de 1985 que reautorizó el **Overseas Private Investment Corporation** y el estatuto de 1987 que permitió la participación norteamericana en la *Multilateral Investment Guarantee Agency*.

Se trata de mecanismos que permiten la exportación hacia los Estados Unidos, sin pago de impuestos (*duty free*), en forma temporal, con plazo de expiración al 30 de septiembre de 1995 de la mayor parte de los productos fabricados en la región. Esta regla presenta sin embargo, siete curiosas excepciones:

- a) si se trata de un país comunista;
- b) si falla en el establecimiento de ciertos criterios relativos a nacionalizaciones, expropiaciones o embargos de propiedades norteamericanas;
- c) si falla en el reconocimiento de soluciones arbitrales en favor de ciudadanos norteamericanos;
- d) si establece tratos preferenciales a las importaciones provenientes de otro país desarrollado en perjuicio de los intereses comerciales de los Estados Unidos;
- e) si permite a empresas propiedad del Estado comprometerse en la transmisión de materiales amparados por derechos de autor norteamericanos, sin autorización de sus titulares;
- f) si no ha establecido un convenio de extradición con los Estados Unidos con relación a ciudadanos norteamericanos; y
- g) si no toma las medidas necesarias para impedir la entrada en los Estados Unidos, de manera ilegal, de drogas y otras sustancias controladas.

Esta última nota, aclara Pérez López, fue eliminada por la **Anti-Drug Abuse Act** de 1986 que agregó un nuevo Título VIII a la **Trade**

Act de 1974 que limita severamente el comercio norteamericano con países que no cooperen en el control de la producción masiva de drogas o en su traslado ¹⁰.

El **Sistema Generalizado de Preferencias** (1984) parte del concepto de «derechos laborales internacionalmente reconocidos» (Sección 502(a)(4)) lo que incluye:

- a) el derecho de asociación;
- b) el derecho a organizarse y a negociar en forma colectiva;
- c) la prohibición de cualquier forma de trabajo forzado;
- d) una edad mínima para el empleo de menores; y,
- e) condiciones de trabajo aceptables con relación a salarios mínimos, jornada de trabajo y medidas de seguridad e higiene (p. 224).

El criterio conforme al cual el Presidente de los Estados Unidos podrá considerar cumplidos los anteriores requisitos ha sido establecido por el Comité de la Cámara de Representantes de Vías y Criterios señalando que:

«El Comité no espera que los países en vías de desarrollo alcancen los niveles vigentes de los estándares laborales en los Estados Unidos y otros países altamente desarrollados. Se reconoce que los estándares mínimos aceptables pueden variar de un país a otro. Sin embargo el Comité confía que el Presidente, al conceder el beneficio de la liberación de impuestos de importación para el mercado norteamericano, exigirá que cualquier país en desarrollo demuestre claramente respeto por los derechos internacionalmente reconocidos en beneficio de sus trabajadores» (p.224).

Estas exigencias se identifican bajo el nombre común de «cláusula social» y ya han sido objeto de particular preocupación por lo que

¹⁰ Pérez López, **op.cit.**, p.223.

pueden suponer de mecanismos subterráneos de competencia comercial desprovistos, pese a las apariencias, de un verdadero sentido social. Nada menos que el Director General de la OIT, Michel Hansenne, al dar lectura a su mensaje con motivo del 75° aniversario de la constitución de la Organización (1° de diciembre de 1993), alertó en contra de los perniciosos efectos de la mundialización de la economía y del incremento de la competencia internacional que bajo el pretexto de exigir mínimos laborales, en realidad incurren en nuevas formas de proteccionismo que no tienen otro objetivo que el de propugnar restricciones al comercio y «la igualación obligatoria de los costos sociales», todo lo cual constituye una forma de *dumping* social. Hansenne describe las cláusulas sociales:

«Estoy refiriéndome, desde luego, al problema de las “cláusulas sociales”, esto es, a las garantías que un número creciente de sus partidarios desean incorporar en los acuerdos comerciales internacionales para asegurar que la liberalización paulatina de los mercados se acompañe de mejoras en las condiciones de trabajo, o por lo menos de la eliminación de los abusos y formas de explotación más escandalosos. En virtud de las cláusulas sociales, el acceso de los países exportadores a los mercados internacionales estaría sujeto a la condición de la observancia de determinadas normas fundamentales de la OIT, o bien, de manera más concreta, se establece un vínculo entre la liberalización del comercio y el respeto de ciertas normas de trabajo y de protección social, en la medida en que estas últimas pueden influir en los costos de producción».

En dos premisas funda Hansenne el rechazo de la cláusula social. En primer lugar en «que un comercio más libre es deseable por las posibilidades que encierra de impulsar el desarrollo económico y, en consecuencia, de mejorar las condiciones de vida y de trabajo y de crear empleo (...) La segunda premisa es que la OIT debería basarse en la cooperación y no en la coerción en los esfuerzos que despliega en favor del progreso social»¹¹.

¹¹ «Preservar los valores, promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT», Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994.

Lo aparentemente paradójico es que sean los EU, un país de vocación capitalista indiscutible, neoliberal en sus proyectos, al menos en las administraciones de Reagan y Bush, los que aparenten convertirse en abanderados de causas sociales. Pero esa sensación desaparece si se tiene en consideración que en el caso, lo social no es más que un disfraz perverso de lo comercial. México ya tiene una buena experiencia sobre la materia.

IV. LOS FINES ECONÓMICOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC)

En el Preámbulo del TLC y, en general en el texto, las únicas referencias a los trabajadores aparecen en las declaraciones de que las Partes están decididas a «Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios» y «Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos laborales».

Lo primero constituye, en rigor, una combinación interesante de proyectos económicos (crear nuevas oportunidades de empleo) y, levemente, de cuestiones laborales (mejorar las condiciones laborales). La consecuente mejoría de los niveles de vida sería, en rigor, también un fin económico con cierto toque social.

Lo último tiene un aire laboral más definido y cualquier sospecha de que encierra una referencia subliminal a la cláusula social parecería fundada.

El problema laboral surgiría, sin embargo, desde los primeros momentos del TLC. En una Declaración ante el Comité de Finanzas del Senado de EU de 6 de febrero de 1991, exactamente un día después de que Carlos Salinas de Gortari, Presidente de México; Brian Mulroney, Primer Ministro de Canadá y George Bush, Presidente de EU anunciaran la conclusión de las consultas trilaterales y la decisión de iniciar negociaciones conducentes a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Thomas R. Donahue, Secretario

Tesorero de la AFL-CIO, expondría su preocupación frente a la petición del Presidente Bush de seguir la pista rápida, el famoso *fast-track*.

En palabras de Donahue:

«La promulgación de un acuerdo de libre comercio con México, como pretende el Presidente Bush, puede provocar un desastre económico y social para los trabajadores de los Estados Unidos y sus comunidades. De hecho bajo las actuales políticas comerciales, decenas de miles de obreros norteamericanos han perdido sus empleos, y decenas de miles más han visto esfumarse las oportunidades de conseguir un empleo digno, a medida que las corporaciones de este país trasladan sus operaciones hacia México, con el fin de beneficiarse a costa de la pobreza de los obreros mexicanos, y la ausencia de controles efectivos por parte del gobierno de ese país sobre las actividades empresariales.

»Un acuerdo de libre comercio —aislado de otras medidas—, sólo provocará mayores fugas de capital y un auge de las importaciones provenientes de México, con las consecuentes disminuciones del empleo doméstico, conforme los Estados Unidos se interne en una depresión cada vez más profunda, y se aceleren los procesos de desindustrialización que padece este país desde hace más de una década»¹².

Ése es el punto en el que un acuerdo sustancialmente comercial entró en contacto estrecho con el derecho del trabajo. Fueron precisamente las negociaciones del *fast-track* las que dieron origen a esa complicada relación.

Relata Jaime Zabudovsky que el procedimiento básico para las negociaciones de acuerdos comerciales en los EU es que el Presidente notifique al Congreso su intención de llevarlos a cabo. En condiciones normales ello permite al Congreso aprobar previamente el texto del acuerdo y el paquete legislativo complementario e introducir enmiendas a cada una de las cláusulas, lo que constituye un procedimiento prolongado y difícil.

¹² «Entorno Laboral» transcrito de Rev. **El Cotidiano**, septiembre-octubre de 1991, p.22, Traducción de Godofredo Vidal.

Por esa razón el Ejecutivo norteamericano y su Congreso incluyeron en la Ley para la Expansión Comercial (**Trade Expansion Act**) el procedimiento *fast-track* que: «permite la consulta parlamentaria previa, simultánea y posterior a la firma del acuerdo internacional, aunque el Congreso única mente puede aprobar o desaprobar el acuerdo internacional en su totalidad, sin posibilidad de enmendar el texto»¹³.

La aventura del *fast-track* iniciaría un largo proceso de análisis conjunto de problemas laborales originalmente sólo entre México y los EU, aunque ya para entonces, el Canadá estaba comprometido con la firma del TLC.

V. PRESENCIA LABORAL EN EL TLC

La evidente presión de la **AFL-CIO**, aliada a un Partido Demócrata presidido por un frustrado pero siempre candidato a la Presidencia, Richard Gephardt, ocasionó no pocas inquietudes en el gobierno republicano de Bush. El TLC, en realidad promovido por el Presidente Salinas de Gortari, se había convertido en un arma económica razonable para Bush, en situación complicada gracias a la equivocada política de su predecesor Ronald Reagan. La cancelación de la Guerra Fría eliminaba la posibilidad del gasto militar, con lo que Mijail Gorbachov le había hecho un flaco favor a la economía norteamericana. Bush quería el TLC.

Con ese motivo el Departamento de Trabajo (DOL) de los EU entró en contacto con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) mexicana para el efecto de buscar mediante un Memorandum de Entendimiento entre ambos organismos, sin valor de tratado internacional, mecanismos de cooperación mutua que le permitieran al gobierno de Bush tranquilizar las conciencias de sus contrarios políticos

¹³ «El proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte», en la obra colectiva **Testimonios sobre el TLC**, Carlos Arriola, compilador, México, 1994, p.112.

y los aliados sindicales de los demócratas, tradicionalmente sus principales financiadores de campañas políticas.

En abril de 1991 se llevaron a cabo negociaciones en la ciudad de México DF y en Washington DC que culminaron, el 3 de mayo del mismo año, con la firma del documento **Bases de entendimiento y cooperación en materia laboral**. Un año después, exactamente el 4 de mayo, se firmaría un documento análogo entre México y Canadá.

Ambos documentos ponen de manifiesto el propósito de los países de cooperar en áreas de interés común «con estricto respeto para la soberanía y los sistemas jurídicos de cada país, a través de esfuerzos comunes y compartir e intercambiar información respecto de la eficacia de sus programas y servicios» (documento México-EU), reconociendo, sin embargo, las diferencias en sus respectivos regímenes de relaciones laborales.

Al efecto se previeron áreas de cooperación e información sobre medidas de seguridad e higiene; condiciones generales de trabajo; procedimientos de solución de los conflictos de trabajo; convenios colectivos; seguridad social; instituciones de crédito para los trabajadores para la compra de artículos de consumo duradero y para vivienda; estadísticas laborales; calidad y productividad y «otras áreas que puedan ser acordadas conjuntamente».

No obstante lo más eficaz sería la entrega a la delegación norteamericana, por el Secretario de Trabajo de México, Lic. Arsenio Farrell C., de un documento preparado por quien esto escribe y por Carlos De Buen Unna, que resumía, con detalle suficiente, la realidad de la normatividad laboral mexicana. Traducido al inglés por Jorge Pérez López, entonces y ahora funcionario del DOL, documento ampliamente distribuido en los EU bajo el título de **Primer in Mexican Labor Law**.

El efecto de las visitas recíprocas y de la mutua información, fue que el Congreso norteamericano aprobara el *fast-track* el 23 de mayo del mismo 1992.

Parecía entonces superado el problema laboral sin duda colateral a la intención comercial del TLC. Los trabajos continuaron, originalmente a un ritmo menor: EU consideraba que México tenía prisa y que cedería fácilmente a las pretensiones petroleras norteamericanas. Se equivocaron: las prisas, ya de la próxima campaña, se hicieron norteamericanas. Y al final del camino, después de un mes de intensos trabajos en el Hotel Watergate de Washington, a mediados de agosto, cuatro días antes de la Convención republicana de Houston, se concluyeron las labores de las dieciocho mesas. Carla Hills, representante comercial de los EU haría el discurso inaugural en la Convención que lanzó de nuevo a George Bush como candidato republicano, por cierto que en las perspectivas de ese momento, con buenas posibilidades de repetir.

VI. BUSH Y CLINTON: LA EXIGENCIA DE LOS ACUERDOS PARALELOS

Tanto George Bush como Bill Clinton hicieron del TLC un motivo de campaña. El primero haciendo en cierto modo ostentación de los apoyos mexicano y canadiense. En plena campaña electoral, fue manifiesta la presencia del Presidente de México en un juego de béisbol en el Estadio de los Padres de San Diego, en el Estado de California, en el que el voto mexicano es fundamental. Del otro lado del país se repitieron las mismas coincidencias.

Bill Clinton hizo, por ello mismo, un discurso memorable para fijar su posición frente al TLC. El 4 de octubre de 1992 comparecería ante la Universidad Estatal del Norte de Carolina y expresaría, para empezar su discurso que «Hoy vengo aquí a decirles por qué razones apoyo el Tratado de Libre Comercio» (trad. del autor, y lo que sigue). No era, precisamente, la frase esperada ya que resultaba evidente que la alianza del Partido Demócrata con la AFL-CIO comprometía al candidato presidencial del Partido a una postura antagónica. Era, sin embargo, un recurso de orador para llamar la atención. Diría enseguida:

«Si está bien hecho, creará empleos en los Estados Unidos y en México, y si se hace bien y es parte de una más amplia estrategia económica, podremos incrementar nuestros ingresos y revertir la horrorosa tendencia de no más de una década en la que muchos americanos trabajan más por menos dinero. Pero si se hace mal, sin embargo, las bendiciones del acuerdo son infinitamente menos claras, y las cargas pueden ser significativas. Estoy convencido de que yo lo haré bien. Estoy igualmente convencido de que el señor Bush no lo hará bien».

«Hacerlo bien» significaba para Bill Clinton tener en cuenta la experiencia de las empresas maquiladoras, al otro lado de la frontera mexicana, en las que:

«Podemos ver claramente allí que los estándares laborales han sido violados regularmente; que los estándares ambientales son ignorados con frecuencia y que muchos de los que tienen esos trabajos viven en condiciones que son descorazonadoras no solamente de acuerdo a nuestros estándares sino también a los de ellos».

La propuesta de Clinton se lanzaría en el sentido de celebrar unos acuerdos complementarios que contemplaran el establecimiento de garantías para salvaguardar a los agricultores norteamericanos de los efectos perniciosos de una importación indiscriminada de frutas y hortalizas mexicanas; la creación de una comisión ambiental con facultades y recursos suficientes para prevenir y limpiar la contaminación en el agua, sin perjuicio de impulsar el cumplimiento de las propias normas de México sobre la materia, a través de educación, entrenamiento y aplicación de recursos, además de establecer un foro para recibir quejas y, por último, la creación de otra comisión con facultades semejantes para asegurar los estándares laborales y las medidas de seguridad e higiene. «Éste es un gran compromiso», diría Clinton.

El resto de la historia es bien conocido. El 4 de noviembre de ese mismo año el Partido Demócrata tuvo una amplia e inesperada victoria. En diciembre George Bush firmó con sus colegas mexicano y canadiense el texto final del TLC, pendiente entonces sólo de la aprobación de los respectivos Senado mexicano, Parlamento canadiense y Congreso norteamericano. En enero Clinton iniciaba su desafortunado período inicial de cien días y Bush y su perrito veían desde Dallas, Tex.,

donde el antiguo Presidente constituyó sus oficinas personales, la marcha incómoda del poder ajeno.

VII. EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL

Las conversaciones se iniciaron en Washington el día 17 de marzo de 1993 con un programa de visitas a cada uno de los tres países interesados. La delegación mexicana, encabezada por el Dr. Herminio Blanco, puso desde el primer momento de manifiesto sus intenciones y limitaciones: se trataría de celebrar acuerdos bajo tres condiciones: no reabrir el texto del TLC; no aceptar afectaciones a la soberanía y no permitir que a través de sanciones se tomaran, en realidad, medidas proteccionistas.

Fue un largo camino el que recorrieron las tres delegaciones y que, a mediados de agosto de 1993, culminó con la aprobación de un texto, que se convertiría en definitivo el 14 de septiembre, al firmarlo conjuntamente el Presidente Salinas, el Presidente Clinton y el Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien. El 17 de noviembre la Cámara de Representantes daría su aprobación al TLC por una mayoría sensible de 234 votos contra 200. La aprobación del Senado vino a continuación sin mayores problemas.

El recorrido del ACL no había sido fácil. En un principio la delegación americana propuso un borrador en el que lo más notable era la integración de un comité ejecutivo formado por los tres ministros de trabajo de manera preferente, con un Secretariado «independiente, efectivo y permanente», apoyado en un equipo de trabajo y con instalaciones permanentes además de oficinas en cada país y la posibilidad de, a su discreción, constituir grupos trinacionales de expertos para explorar algunas materias en forma profunda.

El proyecto preveía la integración de cuatro ramas de actividad: investigación y relaciones con el comité ejecutivo; investigación del cumplimiento de las normas; quejas e investigaciones; y solución de controversias.

En realidad el proyecto sugería la existencia de un organismo dotado de facultades ejecutivas nada cómodas para los países que se verían invadidos por exigencias de información, inspecciones *in situ*, fiscalizaciones de todo tipo; conducción de investigaciones relativas a quejas y, en general, la presencia de un organismo supranacional frente al cual las instituciones nacionales tendrían que rendir pleitesía¹⁴.

El resultado final fue un Acuerdo razonable, impregnado de los propósitos muy discutibles de la «cláusula social» en el que, al final del camino, se cumplieron a cabalidad las instrucciones presidenciales en el sentido de que no se afectó la soberanía mexicana, ni se reabrió el TLC, ni por la vía de las sanciones se otorgaron ventajas comerciales indebidas.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACL) se integra como sigue:

a) Preámbulo.

En términos declarativos de buenas intenciones pone de manifiesto el propósito de los tres países de crear un mercado más amplio y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios; estimular la competitividad de sus empresas en los mercados globales; mejorar el empleo, las condiciones de trabajo y los niveles de vida en sus respectivos territorios; y proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores. Sin embargo, lo más notable es el énfasis en la productividad, la calidad y la competitividad, sin olvidar lo que es importante porque refleja una exigencia mexicana, el fortalecimiento de la estabilidad en el empleo.

b) Objetivos.

Repite algunas de las consideraciones del Preámbulo y agrega la promoción de los principios laborales que se expresan en el Anexo 1 que

¹⁴ Ref. papeles de trabajo de las reuniones de la Comisión laboral tripartita. El autor se integró como asesor laboral la delegación mexicana.

listaremos después y, lo que es más notable «promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las Partes y promover la transparencia en la administración de la legislación laboral».

c) Obligaciones.

Describe las principales obligaciones que las Partes asumen entre las que se encuentran el compromiso de hacer efectivas medidas gubernamentales para la aplicación real de la legislación laboral; acceso de los particulares a los procedimientos; garantías procesales (el mutuo reconocimiento al debido proceso legal); publicación de las normas aplicables e información al público para que se conozca la legislación laboral de cada Parte.

Es interesante señalar que en el art. 5, inciso 8, se estableció que:

«Para mayor certidumbre, las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos, cuasi judiciales, judiciales o del trabajo; los asuntos pendientes de resolución; así como otros procedimientos conexos, no serán objeto de revisión ni serán reabiertos en los términos de las disposiciones de este Acuerdo».

No fue fácil la aprobación de este texto, lograda en el último día de discusiones generales, ya que la intención norteamericana, vista con interés por Canadá, era fiscalizar también los organismos y resoluciones internas de cada país o, para ser más exactos, de México.

d) Comisión para la Cooperación Laboral.

Establece la formación de la Comisión para la cooperación laboral integrada por un Consejo ministerial y un Secretariado que contarán con la colaboración de la Oficina Administrativa Nacional (OAN) de cada una de las Partes.

El Consejo deberá integrarse con los tres ministros de trabajo de las Partes o por las personas que éstos designen, debiendo reunirse

por lo menos una vez al año o en sesiones especiales, teniendo a su cargo la rectoría de la Comisión y la supervisión y, en su caso, modificación del ACL. Puede recurrir a expertos independientes. Todas sus decisiones se deberán tomar por consenso salvo que el Acuerdo o el propio Consejo determinen otra cosa.

El Secretariado se integra con un director ejecutivo designado por el Consejo; por un período de tres años, renovable en un plazo igual por una sola vez; elegido rotativamente entre los tres países y con claras funciones de coordinación de las OAN; de asistencia plena al Consejo y de preparación de informes generales o especiales sobre la base de información disponible al público proporcionada por cada Parte. El proyecto norteamericano de instituir un ejecutivo independiente y omnímodo no se logró.

Las OAN se integran en cada país de acuerdo a las decisiones internas encabezadas por un secretario, y servirán de enlace con las dependencias gubernamentales de cada Parte, con las otras OAN y con el Secretariado. Tendrán, sobre todo, una función informativa; y además recibir, y en su caso tramitar, las quejas que se reciban en cada país por supuestas violaciones cometidas en otro de los países. Pueden apoyarse en comités consultivos nacionales de integración tripartita y en comités gubernamentales integrados por representantes de los gobiernos federales, estatales o provinciales.

e) Consultas y evaluaciones para la cooperación.

Propicia el consenso entre las Partes sobre cuestiones relativas a la interpretación y aplicación del Acuerdo que pueden resolverse a nivel OAN o, en su caso, a nivel ministerial, con el ánimo de que las diferencias se superen por arreglo directo y, de ser necesario, con la intervención de un Comité Evaluador de Expertos (CEE), presidido por un experto incluido en una lista preparada por la OIT que puede proponer soluciones al Consejo Ministerial.

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y EL TLC

En general, para la tramitación de un procedimiento de consultas, se requiere que la persona denunciante tenga interés comprobado en el asunto; que se trate de un asunto relacionado con el comercio; que las normas aplicables sean mutuamente reconocidas en los dos países en conflicto, lo que quiere decir que se trate de normas semejantes; y que la conducta denunciada no sea un hecho aislado sino una práctica reiterada.

Por otra parte en esas tareas de cooperación quedan fuera de consideración los problemas de tipo político, quiere decir, las cuestiones relacionadas con la libertad de asociación y el derecho a organizarse; el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga, en todo caso de estricto conocimiento y resolución al interior de cada País.

f) Solución de controversias.

Si el conflicto no se resolvió en la instancia de cooperación y tratándose de cuestiones relacionadas con falta de pago de salario mínimo; trabajo de menores por debajo de los límites legalmente autorizados o violación de las medidas de seguridad e higiene, cualquiera de las Partes puede pedir la constitución de un Panel Arbitral cuya resolución podrá ser hecha propia por el Consejo Ministerial por mayoría de votos.

Al final del camino puede haber sanciones económicas (México y EU) aplicables al país que hubiere infringido las normas relativas a esas tres cuestiones por falta de vigilancia de su cumplimiento o remisión a las decisiones de los tribunales propios (Canadá).

g) Principios laborales. Se consagran los siguientes:

1. libertad de asociación y protección del derecho a organizarse;
2. derecho a la negociación colectiva;
3. derecho de huelga;

4. prohibición del trabajo forzado;
5. restricciones sobre el trabajo de menores;
6. condiciones mínimas de trabajo (salario mínimo y pago de tiempo extra);
7. eliminación de la discriminación en el empleo;
8. salario igual para hombres y mujeres;
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales;
10. indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales;
11. Protección de los trabajadores migratorios.

VIII. LOS FINES ECONÓMICOS Y EL DISFRAZ SOCIAL

Sin duda, el ACL intenta presentar en la enunciación de principios laborales y de propósitos de mejoría del empleo, y de las condiciones de trabajo, un aire social, pero en rigor no es así. El concepto de justicia social brilla por su ausencia y en su lugar aparecen más o menos evidentes los objetivos comerciales: competitividad, calidad y productividad.

Algunos ejemplos:

En el Preámbulo se procura mejorar el mercado de las Partes; estimular la competitividad de sus empresas en los mercados globales; se reconoce que la prosperidad mutua depende de promover la competencia fundada en la innovación y en niveles de productividad y calidad crecientes; se procura la cooperación obrero-patronal (lo que cancelaría la lucha de clases); y la capacitación continua «que caracterizan a una economía de alta productividad»; se reconoce que la protección de los derechos básicos de los trabajadores «propiciará la adopción de estrategias competitivas de alta productividad en las empresas»; se resuelve la promoción, en el marco de las leyes de cada país, del desarrollo económico basado en altos niveles de capacitación y productividad; etcétera, etcétera.

El problema básico es que el acento de la preocupación por el ACL descansa en la garantía del cumplimiento de las normas vigentes mucho más que en su modificación. A diferencia de la cláusula social que procura el establecimiento en los países favorecidos con la condición de nación más favorecida de normas laborales apegadas a los principios internacionales, en el ACL existe la conciencia de que, en rigor, las normas mexicanas son mejores para los trabajadores que las de Canadá y EU. De ahí la inquietud por el cumplimiento de reglas del debido proceso legal y de una administración laboral exigente.

Es obvio que en el ACL aparecen nítidas las cuestiones laborales. Como también lo es que en el esquema ocupan un lugar secundario frente a los intereses económicos. Y, en última instancia cualquier reclamación por violación del deber de vigilancia a cargo de los Estados se hace depender de que se otorgue con ello una ventaja comercial indebida a un país y a sus empresarios en perjuicio de otros.

IX. SOBERANÍA Y FISCALIZACIÓN

En el corazón del ACL están presentes las tensiones entre la soberanía y la fiscalización. Si hubiera que definir cuál fue el tema central de la exigencia para la celebración de esos acuerdos, tendría que mencionarse en primer término el afán de fiscalización por parte del gobierno de los EU, especialmente comprometido con sus aliados sindicales, no siempre convencidos, que intentan y siguen intentando la cancelación del TLC o, al menos, su amortiguación mediante rigurosas medidas de control respecto del manejo mexicano de sus derechos laborales.

La preocupación norteamericana no está del todo injustificada. El sistema político mexicano carga con un precio corporativo que antepone los intereses del llamado sector obrero, en realidad una estructura de corrupción y de entreguismo, a los intereses de los trabajadores. Cualquier intento de participación de organizaciones sindicales independientes sufre los rigores de represiones jurídicas pero no legales sino, en todo caso, producto de una aplicación desvergonzada de la

tesis de la razón de Estado. Las huelgas pierden fuerza ante el control del Estado y los convenios colectivos se convierten en simples canales de las decisiones macroeconómicas dictadas por una política de ajuste que antepone los intereses economicistas sobre los sociales.

En ese sentido la acción combativa de la Red mexicana de acción frente al libre comercio se explica pero no se justifica ya que antepone a fin de cuentas, los intereses de las organizaciones sindicales norteamericanas sobre los mexicanos en ejercicio de una acción que estaría más cerca de la sujeción al imperialismo sindical que a expresar el internacionalismo proletario. Es claro que no les falta razón a esa organización ni a su asociado principal el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) en cuanto a protestar en todos los tonos de la estructura corporativa de la Ley Federal del Trabajo (LFT) pero sería mucho peor el remedio que la enfermedad si nuestras decisiones internas en esa materia se sometieran a la fiscalización última de un organismo internacional.

En realidad esa fiscalización existe a través del Comité de Libertad Sindical de la OIT, pero la OIT jamás ha invadido a México ni tiene intenciones de dominio sobre nuestro país.

X. A FIN DE CUENTAS, ¿QUÉ?

Quizá el problema mayor no se encuentra, sin embargo, en la aplicación de la cláusula social de la que México se ha defendido con gallardía y éxito, con grave desilusión norteamericana, particularmente de su agresiva AFL-CIO que hoy recomienda a los empresarios de Centroamérica la celebración de convenios comerciales directos, y no incorporarse al TLC que consideran totalmente inconveniente a sus intereses precisamente por el resultado alcanzado en la formulación del ACL. La conveniencia misma del TLC es objeto de discusión o quizá, para expresarlo de mejor manera, la certeza de las hipótesis en que se funda.

No es poco importante, independientemente de la posición política de su autor, actualmente Ministro de Trabajo en el gobierno de Clinton, Robert B. Reich, la tesis visible en su importante libro **The**

work of nations en el sentido de que resulta un tanto falso hablar de economías nacionales y por lo mismo de un nacionalismo económico, lo que a la vista de la situación de hoy pondría en tela de juicio, inclusive, el pomposo título de la obra clásica de Adam Smith, **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Para Reich el multinacionalismo económico es una realidad, y hoy las empresas son verdaderas telas de araña extendidas por el mundo que bajo la apariencia de empresas nacionales, con nombres nacionales como pueden ser General Electric, AT&T, General Motors, Ford, IBM, Kodak, American Can, Sears, Caterpillar Tractor, TWA y otras; integran en realidad una enorme red mundial en que las unidades de producción son producto del trabajo y de la tecnología de una multitud de países y, por lo mismo, de intereses capitalistas dispersos.

La empresa moderna de alto valor, como la califica Reich ya no descansa en enormes plantas con miles de obreros, sino en una verdadera división mundial del trabajo.

«La velocidad y la agilidad son tan importantes para la empresa de alto valor [dice Reich] que ya no puede ser aplastada con costos insoportables como edificios de oficinas, plantas, equipos y nóminas. Debe ser capaz de cambiar de dirección en forma rápida, perseguir las opciones donde se presenten, descubrir nuevos vínculos entre los problemas y las soluciones dondequiera que aparezcan»¹⁵.

El mecanismo de la nueva empresa es elemental: los productos terminados son el resultado de una acción conjunta de múltiples empresas repartidas en el mundo.

«Cuando un americano compra un Pontiac Le Mans de la General Motors, por ejemplo [relata Reich], él o ella se involucran involuntariamente en una transacción internacional. De los Dls. 10,000.00 pagados a GM, alrededor de Dls. 3,000.00 van a Corea del Sur por trabajos rutinarios de ensamble; Dls. 1,750.00 al Japón por componentes avanzados (motores, ejes y partes electrónicas); Dls. 750.00 a Alemania Occidental por ingeniería de estilo y diseño; Dls. 400.00 a Taiwán, Singapur y Japón por componentes pequeños; Dls. 250.00 a Gran Bretaña por servicios de

¹⁵ Reich, Robert B., **The work of nations**, First Vintage Books Editions, febrero de 1992, p.890.

publicidad y mercadotecnia; y alrededor de Dls. 50.00 a Irlanda y Barbados por procesamiento de datos. El resto —menos de Dls. 4,000.00— se destina a los estrategas en Detroit, abogados y banqueros en Nueva York, lobistas en Washington, trabajadores de seguros y de cuidado de la salud en todo el país y los accionistas de General Motors la mayoría de los cuales viven en los Estados Unidos, pero un creciente número de ellos son extranjeros»¹⁶.

Ello parecería poner en duda, por lo menos, el sentido nacional de los intereses en juego, no obstante la importancia mayor de las llamadas reglas de origen que afectan tal vez a la integración final de los productos, pero en modo alguno al beneficio económico de los socios de las empresas modernas.

En otro sentido no faltan las críticas al libre comercio que se considera una verdadera falacia en la medida en que el proteccionismo arancelario no implica desempleo sino, por el contrario, ayuda a crearlo. Ravi Batra, un controvertido economista norteamericano de origen hindú, haciendo referencia a la política fiscal durante la gran depresión y en particular al establecimiento de las tarifas Hawley-Smoot (1930), sostiene que:

«Es ridículo concluir que el incremento de las tarifas causa desempleo y contribuye a la depresión. Si algo las pruebas sugieren es que las tarifas aumentan el empleo y no lo eliminan»¹⁷.

La esperanza, reiteradamente hecha valer por el sector empresarial mexicano, de que el TLC debe fundarse en una aproximación de los tres países en su normatividad laboral, con lo que se busca eliminar derechos previstos en la LFT que no tienen paralelo ni en los EU ni en Canadá, chocaría de frente con los propósitos del ACL que, a su vez, se podrían encontrar en el camino con una práctica laboral frecuente en los EU y en Gran Bretaña de respetar muy poco el empleo,

¹⁶ *Ibidem*, p.113.

¹⁷ Batra, Ravi, **The Myth of Free Trade. A Plan for America's economic revival**, A Robert Stewart Book. New York, 1993, p.151.

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y EL TLC

tanto por parte de los empresarios que no dudan en hacer despidos masivos si lo requieren, como por parte de aquellos trabajadores de alta calificación que van de empresa en empresa en búsqueda de mejores salarios. Dice Lester Thurow que:

«Las empresas se liberan de la fuerza de trabajo que no necesitan cuando despiden a trabajadores, y los individuos se dirigen hacia las oportunidades de salarios más altos (productividad más elevada) cuando se retiran de la firma. El cambio de empleo, voluntario o involuntario, es casi un sinónimo de eficiencia»¹⁸.

Por el contrario, dice el mismo autor:

«Tanto en Alemania como en Japón, el cambio de empleo es un fenómeno menos difundido que en los Estados Unidos o en Gran Bretaña»¹⁹.

El saldo final no parece demasiado claro. Un mecanismo que haga perder empleos en una parte y los aumente en otra a cambio de condiciones de trabajo más bajas, por más que se procure el cumplimiento estricto de las normas, pero que puede contribuir a la pérdida significativa de la estabilidad en el empleo, no resulta demasiado atractivo.

Por otra parte un proyecto a muy largo plazo de que las condiciones laborales se lleguen a homologar al alza, no a la baja por supuesto, además de ser remoto puede remar contra el principio proclamado de antigüedad (la Ley de bronce de los salarios), de que los salarios bajos ahuyentan a los más altos. En ese sentido se actualizaría la preocupación de Clinton, manifestada en su discurso de la Universidad Estatal del Norte de Carolina de que un efecto inmediato del TLC sería que los trabajadores norteamericanos no podrían ya comprar con sus salarios menguados los productos fabricados al sur de la frontera por empresas norteamericanas.

Tiene cierta vigencia, sin embargo, la esperanza de que el TLC cree el mercado más grande de compradores en el mundo, pero tal posibilidad enfrenta la dramática realidad de México que en cifras oficiales admite la

¹⁸ Thurow, Lester, **La guerra del siglo XXI**, Vergara, Trad. Aníbal Leal, Buenos Aires, Argentina, 1992, p.389

¹⁹ *Ibidem*.

existencia de cuarenta millones de mexicanos que viven en la pobreza. En ese sentido México puede ofrecer preferentemente mano de obra y esa no es la mejor manera de crecer.

No puede tampoco dejar de ponderarse el hecho cierto de que la apertura comercial previa al TLC, y mucho más a partir de su entrada en vigor, ha generado una competencia que la micro y la pequeña empresa mexicanas difícilmente pueden enfrentar y eso, sin la menor duda, genera desempleo.

Con algo de optimismo Carlos Castillo Reynoso, haciendo referencia a los efectos laborales que derivan de los fenómenos de integración económica, ha dicho que:

«Este contexto cambiante e indefinido ha planteado también nuevas problemáticas a los actores de las relaciones de producción: para los empleadores, el conciliar el interés de modernizar sus estructuras productivas para ser más competitivos, con el necesario respeto de los derechos laborales; para los trabajadores, el buscar nuevas estrategias de organización colectiva y nuevos planteamientos acordes con el nuevo contexto en el cual las relaciones con la empresa se presentan»²⁰.

Pese al optimismo, parecería que Reynoso Castillo insinúa una limitación de los derechos de los trabajadores como un esfuerzo dirigido a la más eficaz integración de la economía en el mercado mundial.

En estos tiempos la flexibilización, la movilidad, la productividad, la competitividad, los salarios condicionados a los resultados, la huelga bajo el control estatal tratándose de servicios esenciales, y los pactos sociales que sustituyen a los convenios colectivos, sean o no en rigor pactos sociales, son factores que se invocan en beneficio del resultado. Este suele tener un acento de interés estatal y empresarial muy marcado.

Habría que preguntarse, por ello mismo, al final del camino: ¿qué con el Estado de bienestar? ¿Dónde encontrar la justicia social?

²⁰ Castillo Reynoso, Carlos, **Derecho del trabajo e integración económica**, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Atzacapotzalco, México, DF, 1994, p.122.